

## University of Groningen

### Case note: ECLI:NL:RVS2016:2840

Bruijn, Larissa Michelle; Vols, Michel

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

#### *Document Version*

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

#### *Publication date:*

2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

#### *Citation for published version (APA):*

Bruijn, L. M., & Vols, M., (2017). *Case note: ECLI:NL:RVS2016:2840: JG 2017/18*, Nr. ECLI:NL:RVS:2016:2840, okt. 26, 2016. (Jurisprudentie voor Gemeenten; Vol. 2017, Nr. 2).

#### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

**Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 26 oktober 2016, 201507715/1/A3,  
ECLI:NL:RVS:2016:2840**

Auteurs: L.M. Bruijn & M. Vols

Trefwoorden:

Sluiting woning.

Damocles.

Drugshandel.

Bijzondere omstandigheden.

Beleidsregels.

Artikel 13b Opiumwet

Artikel 4:84 Awb

Kern uitspraak, cursief

Burgemeester sluit een woning op grond van artikel 13b Opiumwet. De Afdeling is – anders dan voorheen – van oordeel dat de burgemeester alle omstandigheden van het geval had moet betrekken bij de beoordeling, met inbegrip van de omstandigheden die al zijn verdisconteerd in de beleidsregels.

Samenvatting uitspraak

Een woning wordt gesloten op grond van art. 13b Opiumwet vanwege aantreffen van xtc-pillen in de schuur behorende bij de woning. Conform de beleidsregels van de burgemeester van Breda duurt de sluiting drie maanden. De rechtbank is van oordeel dat de burgemeester gebruik had moeten maken van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid in de zin van art. 4:84 Awb. De rechtbank herroept dan ook het sluitingsbesluit en vervangt deze door een waarschuwing. Tegen deze uitspraak gaat de burgemeester in hoger beroep. De Afdeling is het eens met het oordeel van de rechtbank dat niet alle relevante omstandigheden zijn betrokken alvorens het nemen van het sluitingsbesluit. De Afdeling is namelijk – anders dan voorheen – van oordeel dat de omstandigheden van het geval moeten worden meegenomen in het besluit, ongeacht de vraag of de omstandigheden al verdisconteerd in de beleidsregels. Volgens de Afdeling betekent de omstandigheid dat het bestuursorgaan de desbetreffende omstandigheden heeft betrokken bij het opstellen van de beleidsregels, niet dat deze omstandigheden in een concreet geval niettemin tot onevenredige gevolgen kan leiden. Om deze reden moet het bestuursorgaan alle omstandigheden van het geval betrekken om te beoordelen of strikte toepassing van de beleidsregels onevenredige gevolgen met zich meebrengt en daarom gebruik dient te worden gemaakt van de inherente afwijkingsbevoegdheid van art. 4:84 Awb.

De Afdeling verklaart het hoger beroep echter gegrond omdat de rechtbank – voor beantwoording van de vraag of er sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van art. 4:84 Awb – geen doorslaggevend gewicht had mogen toekennen aan de psychische gevolgen van de sluiting voor de wederpartij en haar kinderen. Desalniettemin herroept de Afdeling het besluit en vervangt het door een bestuurlijke waarschuwing.

Noot

1. Onderliggende uitspraak is een belangrijke uitspraak in het algemene bestuursrecht en het openbare-orderecht in het bijzonder. In de onderhavige zaak gaat de burgemeester van Breda in hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank betreffende de rechtmatigheid van een woningsluiting op grond van art. 13b Opiumwet. De uitspraak die de Afdeling vervolgens doet is interessant: zij ‘gaat om’ voor wat betreft de toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid ex art. 4:84 Awb. De Afdeling betoogt – anders dan voorheen – dat de omstandigheden van het geval moeten worden meegenomen in het besluit, ongeacht de vraag of de omstandigheden al zijn verdisconteerd in de beleidsregels. De inhoud van de zaak en de gevolgen van de Afdelingsuitspraak worden hieronder besproken.
2. In een schuur horende bij de woning van de wederpartij worden 721 xtc-pillen aangetroffen. Conform de beleidsregels van de burgemeester van Breda wordt de woning na aantreffen van

de drugs voor drie maanden gesloten. Vast staat dat de voormalige partner van verweerder de pillen in de schuur had verstopt. De desbetreffende ex-partner is niet woonachtig in de woning, maar verbleef er slechts een nacht. De wederpartij bewoont de woning samen met haar drie minderjarige kinderen. Zij verweert zich door te stellen dat zij niet op de hoogte was van de aanwezigheid van de verdovende middelen. Zij beroept zich tevens op de psychische gevolgen van de sluiting voor haar kinderen. Daarnaast geef zij aan dat haar huurovereenkomst wordt ontbonden als gevolg van de sluiting en dat zij op een zwarte lijst zal worden geplaatst, waardoor zij gedurende drie jaren geen nieuwe sociale huurwoning kan huren in de regio Breda. Vanwege deze zogeheten ‘bijzondere omstandigheden’ en een verminderd belang om op te treden vanwege de afwezigheid van overlast, is de rechtbank van oordeel dat de burgemeester gebruik had moeten maken van zijn afwijkingsbevoegdheid ex art. 4:48 Awb. Om deze reden herroep de rechtbank het sluitingsbesluit en voorziet zij zelf in de zaak door de sluiting te vervangen door een waarschuwing. Dit houdt in dat bij een volgende overtreding wordt overgegaan tot sluiting van de woning.

3. Tegen deze uitspraak gaat de burgemeester van Breda in hoger beroep. De vraag die in deze zaak centraal staat is of de gevolgen van de sluiting wegens ‘bijzondere omstandigheden’ in de zin van art. 4:84 Awb onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de sluiting. De Afdeling is het met de rechtbank eens dat de burgemeester niet alle relevante omstandigheden heeft betrokken alvorens het nemen van het sluitingsbesluit. De omstandigheden dat geen sprake was van overlast, van dealen vanuit de woning of andere vormen van drugsgerelateerde activiteiten, kunnen niet buiten beschouwing worden gelaten. Hetzelfde geldt voor de omstandigheden dat de betrokken voormalige partner van de wederpartij sinds de ontdekking van de verdovende middelen in detentie zit en dat de wederpartij de relatie met hem heeft verbroken. De Afdeling vindt het dan ook terecht dat deze omstandigheden in het oordeel van de rechtbank zijn meegenomen. Dit geldt ook voor de omstandigheden dat de huurovereenkomst wordt ontbonden als gevolg van de sluiting en dat de wederpartij op de zwarte lijst wordt geplaatst (zie hieromtrent ook ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388, r.o. 9.1). De Afdeling is echter van oordeel dat de rechtbank – bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van art. 4:84 Awb – geen doorslaggevend gewicht had mogen toekennen aan de psychische gevolgen van de sluiting voor de wederpartij en haar kinderen. De beoordeling van de omstandigheden is in beginsel een taak van de burgemeester en niet van de rechtbank. Tevens is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank had moeten volstaan met de vernietiging van het bestreden besluit en dat deze niet had mogen worden vervangen door een waarschuwing.
4. De burgemeester stelt op zijn beurt dat hij aanleiding ziet om bij een nieuw besluit op bezwaar het primaire besluit te herroepen en te volstaan met de door de rechtbank gegeven waarschuwing vanwege het tijdsverloop – er is inmiddels als meer dan een jaar verstreken sinds het besluit op bezwaar – en de omstandigheid dat zich in de tussentijd geen problemen hebben voorgedaan. De Afdeling ziet om deze reden ruimte om zelf in de zaak te voorzien. Zij verklaart het hoger beroep gegrond, herroep het bestreden besluit en vervangt het door een bestuurlijke waarschuwing.
5. Om tot bovenstaande uitspraak te komen overweegt de Afdeling – anders dan voorheen – dat het bestuursorgaan alle omstandigheden van het geval moet betrekken bij de beoordeling, met inbegrip van de omstandigheden die al zijn verdisconteerd in de beleidsregels. Het bestuursorgaan dient vervolgens te beoordelen of deze omstandigheden als ‘bijzonder’ in de zin van art. 4:84 Awb moeten worden aangemerkt. Deze bepaling legt vast dat het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel moet handelen, ‘tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen’.
6. Voorheen werden als ‘bijzondere’ omstandigheden aangemerkt, omstandigheden die niet zijn verdisconteerd in de beleidsregels. Het was lange tijd vaste jurisprudentie dat voor de beoordeling van een concreet geval geen rekening hoeft te worden gehouden met omstandigheden die zijn meegenomen bij de vaststelling van de beleidsregels (zie voor rechtspraak over 13b Opiumwet op dit punt o.a. ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:951; Rb Oost-Brabant 17 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:7605;

Rb. Zeeland-West-Brabant 30 maart 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:2064; ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:951).

7. In onderliggende uitspraak wijkt de Afdeling af van deze standaardjurisprudentie. In de belangrijkste rechtsoverweging van de uitspraak (4.3) geeft de Afdeling aan wat het nieuwe uitgangspunt is. Zij overweegt dat de burgemeester omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd, niet reeds om die verdiscontering buiten beschouwing mogen worden gelaten. Volgens de Afdeling blijkt in de praktijk dat ook al heeft de burgemeester bij het opstellen van de beleidsregel deze omstandigheden gezien, hij daarmee niet heeft kunnen voorzien of deze omstandigheden alleen of tezamen in een concreet geval niettemin tot onevenredige gevolgen leiden. De burgemeester moet daarom alle omstandigheden van het geval betrekken in zijn beoordeling om te bezien of deze – op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden – moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft ten opzichte van de met de beleidsregels te dienen doelen. Door deze verscherpte eis aan de besluitvorming van burgemeesters zal meer oog komen voor de gevolgen van de toepassing van de beleidsregels en daarmee voor het individuele geval. Uiteraard zal de burgemeester nog steeds veel waarde mogen toekennen aan het algemeen belang, zeker waar het gaat om de bestrijding van drugscriminaliteit. De uitspraak van de Afdeling zal burgemeesters echter wel dwingen tot meer maatwerk.
8. Vervolgens is het de vraag welke omstandigheden dan allemaal door de burgemeester bij de afweging van art. 4:84 Awb moeten worden meegenomen. In onderliggende zaak oordeelt de Afdeling dat dit bijvoorbeeld gaat om de omstandigheid dat geen overlast werd veroorzaakt, dat de wederpartij de te sluiten woning met haar drie jonge kinderen bewoont en dat de sluiting voor de wederpartij en haar kinderen grote psychische gevolgen heeft. Ook de huurrechtelijke gevolgen van een sluiting mochten door de burgemeester bij de afweging niet bij voorbaat buiten beschouwing worden gelaten. Dat betekent volgens de Afdeling echter niet dat de rechtbank doorslaggevend gewicht mocht toekennen aan de negatieve psychische gevolgen voor wederpartij en haar kinderen in haar oordeel dat er sprake was van bijzondere omstandigheden. De wederpartij had namelijk onvoldoende duidelijk gemaakt dat die psychische gevolgen zich voordeden. Het is volgens de Afdeling in eerste instantie de burgemeester die moet beoordelen of er sprake is van bijzondere omstandigheden, en niet de rechtbank. Maar dat de rechtbank altijd moet onderzoeken of in het concrete geval bijzondere omstandigheden bestaan, staat buiten kijf.
9. Een ander interessant punt van de uitspraak is dat de Afdeling – mede onder verwijzing naar art. 8 EVRM – benadrukt dat het niet de bedoeling van de wetgever was om over te gaan tot sluiting na een eerste overtreding (r.o 4.5, zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30515, nr. 6, p. 1-2). Dit terwijl recentelijk uitgevoerd jurisprudentieonderzoek naar de toepassing van art. 13b Opiumwet uitwijst dat in de zaken die uiteindelijk aan de rechter worden voorgelegd nauwelijks wordt gewaarschuwd voordat een woning wordt gesloten. Veelal wordt bij een eerste overtreding direct overgegaan tot sluiting van de woning. In slechts 1 van de 65 gepubliceerde rechtbankuitspraken tussen 2007 en 2015 is voorafgaand aan de sluiting een waarschuwing gegeven (zie M. Vols & L.M. Bruijn, 'De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit', *Netherlands Administrative Law Library* oktober 2015; L.M. Bruijn & M. Vols, 'Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat', in H.D. Tolsma & P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017).
10. De Afdeling voorziet uiteindelijk zelf in de zaak en vervangt het sluitingsbesluit voor een bestuurlijke waarschuwing. In rechtsoverweging 9 van de uitspraak trekt de Afdeling vervolgens een interessante conclusie omtrent de buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst. Met de uitspraak wordt het 'bevel tot sluiting van de woning' vervangen door een 'bestuurlijke waarschuwing', hetgeen volgens de Afdeling tot gevolg heeft 'dat de verhuurder niet bevoegd is om op grond van art. 7:231 lid 2 BW de huurovereenkomst te ontbinden. Het is onduidelijk hoe deze stellige conclusie zich verhoudt met de civielrechtelijke jurisprudentie omtrent de buitengerechtelijke ontbinding. In het huurrecht wordt namelijk

aangenomen dat de daadwerkelijke (ook wel: feitelijke) sluiting van een woning de grondslag voor de buitengerechtelijke ontbinding en dat een verhuurder niet hoeft te wachten tot het besluit tot sluiting onherroepelijk is geworden, alvorens tot buitengerechtelijke ontbinding over te gaan (zie hieromtrent M. Vols, 'Artikel 8 EVRM en de gedwongen ontruiming van de huurwoning vanwege overlast', *WR Tijdschrift voor huurrecht*, 2015, nr. 2, p. 55-62 & de annotatie van D. Altunian en M. Vols bij Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 6 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7167 in de *Jurisprudentie voor Gemeenten* ).

11. Deze uitspraak is ook geannoteerd door Bröring (*AB* 2016/447) en Timmermans (*JB* 2016/235). In zijn annotatie spreekt Bröring uit dat de betekenis van de uitspraak niet mag worden onderschat, 'zeker niet in numeriek opzicht'. Hij verwacht dat 'in vele zaken anders dan voorheen zal moeten worden geoordeeld'. Burgemeester kunnen minder dan voorheen volstaan met een verwijzing naar de beleidsregels. Wij zijn dan ook benieuwd of deze uitspraak een mogelijk keerpunt in de zeer strenge toepassing van art. 13b Opiumwet zal betekenen.

L.M. Bruijn & M. Vols